



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 lipca 2012 r.

Poz. 2411

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 154/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Julia Szczygielska
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Protokolant

Agata Szlachetka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia

z dnia 17 listopada 2011 r. nr XVIII/368/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części osiedla Pustki we Wrocławiu

I. stwierdza nieważność §8 ust. 5 zaskarżonej uchwały;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w punkcie I nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wrocławia uchwałą nr XVIII/368/11 z dnia 17 listopada 2011 r. podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwanej dalej u.p.z.p.) uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla zachodniej części osiedla Pustki we Wrocławiu.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, który zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. zażądał stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej § 8 ust. 5.

Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, że w § 8 ust. 4 uchwały ustalona została strefa ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych obejmująca cały obszar objęty planem. Natomiast w § 8 ust. 5 uchwały nakazano przed przeprowadzeniem prac ziemnych uzyskać opinię właściwych służb ochrony zabytków.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów,

obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie (art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.) i stanowią niedopuszczalną w części modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm., dalej w skrócie u.o.z.o.z.), w którym to przepisie ustawodawca określił jakie czynności wykonywane w stosunku do zabytku wpisanego do rejestru wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zaznaczył nadto, że wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie wydawania opinii odnośnie podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, opinii czy uzgodnienia wprost o tym stanowi w ustawie, równocześnie wskazując właściwą formę, w jakiej organ konserwatorski wyraża swoje stanowisko. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania opinii związanej z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Nadto należy zauważyć, że formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie, a nie opinia. Tym bardziej zaś brak podstaw do wprowadzania obowiązku uzyskania opinii w związku z zamiarem przystąpienia do robót (prac ziemnych).

Prezydent Wrocławia w odpowiedzi na skargę oświadczył, że uznaje ją za zasadną i jednocześnie załączył uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 16 lutego 2012 r. nr XXII/512/12 w sprawie odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego na zaskarżoną chwałę, w której postanowiono uznać skargę za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst: Dz. U. z dnia 14 marca 2012 r., poz. 270 zwanej dalej p.p.s.a.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację. Podkreślić przy tym należy, że również Rada Miejska Wrocławia w odpowiedzi na skargę wskazała, że uznaje w całości zarzut skargi dotyczący przedmiotowej uchwały.

Z treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Granicą nieważności jest ustalenie, że jest to istotne naruszenie prawa.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z.). Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompeten-

cyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz jest dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że wprowadzenie przez Radę Miejską Wrocławia w § 8 ust. 5 zaskarżonej uchwały obowiązku uzyskania opinii właściwych służb ochrony zabytków dla przeprowadzenia wszelkich prac ziemnych wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Postanowienia te stanowią również modyfikację przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (m.in. art. 36 ust. 1), co jest sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji określonymi w § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Podkreślić należy, że zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, czy też obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku – zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę – przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak też w ustawie z dnia 7 września 1994 r. Prawo budowlane (t.jedn. z 2010 r. Dz. U. Nr 243, poz.1623 ze zm.) np. w art. 2 ust. 2 pkt 3 i w art. 39. Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewidują, aby warunkiem prowadzenia nadzoru archeologicznego było wcześniejsze uzyskanie stosownego pozwolenia w tym zakresie. Nadzór ten jest bowiem sprawowany z urzędu, niezależnie od wniosku jakiegokolwiek podmiotu, w przypadkach wymagających ochrony zabytków oraz opieki nad nimi (art. 91 ust. 4 pkt 5 u.o.z.o.z.). Wymogi dotyczące osób przeprowadzających badania archeologiczne zostały natomiast określone w § 26 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 roku w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz. U. Nr 165, poz. 987). Powyższe potwierdza, że wymienione postanowienia zaskarżonej uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 36 u.o.z.o.z. oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a, orzekł jak w punkcie I sentencji. Orzeczenie o tym, że uchwała w zaskarżonej części nie może być wykonana znajduje uzasadnienie w art. 152 p.p.s.a. (punkt II sentencji).